



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere (relatore)
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 8373 del 17 dicembre 2019, con cui il Sindaco del comune di Calvi Risorta (CE) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli

FATTO

Il Sindaco del comune di in epigrafe ha chiesto un parere sulla possibilità di contrarre mutuo pur essendo in stato di dissesto, chiedendo se sia possibile, *de iure condito*, contrarre un debito finanziario "in deroga", in ragione della convenienza dell'operazione e della partnership con un'altra pubblica amministrazione.

Segnatamente, il comune espone che ha intenzione di realizzare una caserma da destinare ai carabinieri, mediante la ristrutturazione di edifici prima destinati ai servizi educativi locali.

Il comune espone che il per il 35% del valore della ristrutturazione ha necessità di provvedere a "copertura" con un'operazione di indebitamento con Cassa depositi e prestiti.

Soggiunge che:

- per l'uso della Caserma, il comune riceverebbe un corrispettivo d'uso di € 25.000 annuali, erogato dal Ministero dell'interno;
- il comune è in stato di dissesto, e quindi soggiace al divieto di indebitamento ex art. 249 TUEL e le eccezioni ivi richiamate.

Segnatamente, l'art. 249 TUEL, rubricato "Limiti alla contrattazione di nuovi mutui", stabilisce che "dalla data di deliberazione di dissesto" (artt. 246 e 244 TUEL) e sino al decreto di approvazione ministeriale (art. 261, comma 3 TUEL) dell'"ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato" elaborata dall'ente (art. 259 TUEL) "gli enti locali in stato di dissesto non possono contrarre nuovi mutui".

La possibilità di deroghe a tale divieto temporaneo è disciplinata dalla stessa legge, ossia dal richiamato art. 249, che prevede l'eccezione "dei mutui previsti dall'art. 255 e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle regioni".

DIRITTO

1. Ambito della funzione consultiva. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, in forza del quale regioni, province e comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma e la sana gestione finanziaria degli enti locali.

La sana gestione finanziaria, per altro verso, non può che attenersi al rispetto dei limiti di legge, in particolare sotto il profilo della legalità (equilibri e obiettivi di finanza pubblica), attesa la funzione svolta e la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 101 Cost.).

Pertanto, si può affermare che la funzione consultiva attiene alla interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del "buon andamento" (art. 97 Cost.); segnatamente attiene alla astratta legittimità-regolarità, sotto il profilo della attingibilità alla provvista finanziaria da parte dell'amministrazione.

La funzione consultiva, quindi, attiene alla materia della "contabilità pubblica", con riguardo a due ordini di fattispecie: quella essenziale, direttamente codificata in Costituzione (il bilancio, art. 100 Cost.), nonché quelle famulative, storicamente intermedie dal legislatore (cfr. C. cost. sentenze nn. 33/1968, 102/1977, 641/1987, 24/1993 e 385/1996). In entrambi le fattispecie di contabilità (costituzionali e o intermedie), questa Magistratura svolge una funzione che è ancillare alla certezza del diritto.

In quest'ottica, come per le "le altre forme di collaborazione" previste dalla legge, tale funzione contribuisce a fornire elementi di cognizione strumentali al miglior esercizio della discrezionalità, operando scelte legittime, e quindi adeguate e ponderate.

Pertanto, la funzione consultiva è "collaborativa" solo nel senso di promuovere e perseguire gli obiettivi di legge e quindi il principio di legalità, attraverso la "certezza" del diritto; non va, invece, intesa nel senso di costituire una forma di co-gestione, estesa all'area di valutazione riservata all'amministrazione, nell'ottica del raggiungimento di risultati più efficienti, efficaci ed economici. Si tratta, infatti, di aspetti relegati al merito dell'azione amministrativa che possono essere valutati dalla Corte solo nei casi espressi di legge (art. 3, comma 4, L. n. 20/1994).

2. Ammissibilità soggettiva. Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

3. Ammissibilità oggettiva. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre verificare l'attinenza alla materia "contabilità pubblica", delineata nella giurisprudenza consolidata delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, intesa come stretta attinenza al bilancio, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di

specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In secondo luogo, la funzione presuppone una disamina meramente normativa delle fattispecie delle disposizioni "contabili", sganciata dal caso concreto.

Declinando queste essenziali coordinate concettuali, la giurisprudenza ha enucleato i seguenti limiti, escludendo che possano ricadere nella funzione consultiva:

- qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'ente che richiede il parere (cfr. per tutte, SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR);
- interferenze in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali o con le funzioni di legittimità-regolarità di questa Corte, che presuppongono la disamina diretta del caso concreto.

Il quesito inoltre deve essere (cfr. SRC Campania n. 214/2019/PAR):

- chiaro;
- attinente alla risoluzione di un dubbio interpretativo sul significato di norme giuridiche, che devono attenersi, ovviamente, al campo della "contabilità pubblica". Diversamente il parere sconfinerebbe in una forma di cogestione.

Alla luce dei criteri passati in rassegna, il Collegio ritiene che il quesito *de quo* non possa essere esaminato nel merito, perché non attiene alla sussistenza di un dubbio interpretativo sulla legge, premessa logica della funzione consultiva, ma alla richiesta di deroghe diverse da quelle previste dall'art. 249, in ragione della convenienza economica dell'operazione.

Per tale ragione il quesito non può essere esaminato nel merito.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania dichiara il quesito in epigrafe

INAMMISSIBILE.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

L'Estensore
Francesco Sucameli

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il
__23 GENNAIO 2020__
Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi